Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 345 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De huidige hoge instroom van migranten in de Europese Unie gaat gepaard met mensonterende mensensmokkelpraktijken. Aan de illegale binnenkomst en doorreis van migranten in de Europese Unie wordt veel geld verdiend. Mensensmokkelaars opereren dikwijls in internationaal werkende criminele samenwerkingsverbanden. Met hun activiteiten zetten zij levens op het spel. Bij de risicovolle overtochten over zee en de doorreis binnen de Europese Unie vallen regelmatig slachtoffers te betreuren. De praktijken van mensensmokkelaars leiden in toenemende mate tot politieke en maatschappelijke verontwaardiging. Het profijt trekken uit illegale migratie door criminelen dient met kracht bestreden te worden. De urgente situatie noodzaakt tot voortvarend optreden.

Het kabinet heeft besloten tot de instelling van een tijdelijke Ministeriële Commissie Migratie (Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 2028), die maatregelen voorbereidt om de migrantenstroom in goede banen te leiden. Eén van de maatregelen die de Commissie voorstelt om mensensmokkel beter te bestrijden en die door het kabinet is overgenomen is de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel. Hiervoor is wijziging van het Wetboek van Strafrecht noodzakelijk. Onderhavig wetsvoorstel strekt hiertoe.

Van een hogere strafbedreiging voor het delict mensensmokkel gaat een normatieve en werking uit. Hiermee wordt een krachtig signaal afgegeven dat het profiteren en stimuleren van illegale migratie niet wordt getolereerd. De voorgestelde hogere strafmaxima beogen daarnaast uitdrukking te geven aan de veranderde opvattingen in de maatschappij over de laakbaarheid en strafwaardigheid van deze gedragingen. Bij (georganiseerde) mensensmokkel past, gezien de aard ervan en de impact voor de gesmokkelden, een hoge strafbedreiging die recht doet aan de ernst van het feit. Met de verhoging van de strafmaxima laat Nederland zien het delict mensensmokkel serieus te nemen.

kst-34345-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Mensensmokkel wordt gepleegd door goed georganiseerde, calculerende criminele netwerken. De aantrekkelijkheid van het plegen van dit misdrijf is gelegen in de combinatie van een hoge opbrengst, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen. Daders komen veelal uit landen waar relatief hoge vrijheidsstraffen worden opgelegd. Van de strafverhoging gaat een ontmoedigend effect uit. Tegelijkertijd wordt fors ingezet op een intensievere en effectievere aanpak van mensensmokkel door politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het openbaar ministerie (OM), waardoor de pakkans wordt verhoogd. Deze ketenbrede benadering omvat een aangescherpt strafvorderingsbeleid; de wettelijke strafmaxima dienen daarop te worden afgestemd. De maatregel maakt het mogelijk om zwaardere straffen op te leggen voor mensensmokkel.

De huidige migratiecrisis vereist urgente maatregelen. Dit betekent onder meer dat de intensivering van de aanpak van mensensmokkel met kracht ter hand genomen dient te worden. De verhoging van de strafmaxima maakt hier deel van uit en kan, mede gelet op de sterke signaalfunctie die hiervan uitgaat, geen uitstel lijden. Het wetsvoorstel heeft in verband hiermee een spoedkarakter. Het kabinet streeft naar inwerkingtreding van de verhoging van de strafmaxima met ingang van 1 januari 2016.

2. Verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel

Artikel 197a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) stelt het een ander behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland of een andere EU-lidstaat, IJsland, Noorwegen of een staat die is toegetreden tot het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht strafbaar. Op grond van het tweede lid is het een ander uit winstbejag behulpzaam zijn bij het verschaffen van verblijf strafbaar. Het huidige strafmaximum voor het gronddelict mensensmokkel is vier jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Artikel 197a, derde tot en met zesde lid, Sr voorziet in een aantal wettelijke strafverzwarende omstandigheden (in de uitoefening van een ambt of beroep, het beroep of gewoonte maken of in vereniging begaan van het feit alsmede het zwaar lichamelijk letsel, levensgevaar of dood ten gevolg hebben). Deze gedifferentieerde strafbaarstelling maakt het mogelijk dat de professionele mensensmokkelaar zwaarder gestraft wordt dan de «kleine» mensensmokkelaar en dat zwaardere straffen kunnen worden opgelegd wanneer ernstige gevolgen zijn ingetreden.

De huidige inzichten over mensensmokkel reiken verder dan iemand illegaal over de grens brengen. Gewetenloze en calculerende mensensmokkelaars verdienen hun geld aan andermans ellende en zien de dood als een bedrijfsrisico. Om activiteiten van mensensmokkelaars nog meer te ontmoedigen en recht te doen aan de ernst van het feit wordt voorgesteld om de strafmaxima voormensensmokkel te verhogen. Op het basisdelict komt een strafbedreiging van zes jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie te staan. In aansluiting hierop wordt de strafbedreiging op de verschillende strafverzwarende omstandigheden verhoogd tot respectievelijk acht jaren (in uitoefening ambt of beroep), tien jaren (beroep of gewoonte of in vereniging), vijftien jaren (zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar) en achttien jaren (dood tot gevolg).

Op grond van het Kaderbesluit 2002/946/JHA tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf zijn de EU-lidstaten verplicht om mensensmokkel te bedreigen met effectieve, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties. Het Kaderbesluit stelt, anders dan in het geval van strafverzwarende omstandigheden, geen minimum

maximumstraffen verplicht voor het basisdelict mensensmokkel. De strafbedreiging varieert per lidstaat[1]. De gevolgen van de strafverhoging in Nederland voor andere EU-lidstaten zullen naar verwachting gering zijn. Met de verhoging van de strafmaxima loopt Nederland in de pas met een aantal andere lidstaten die een vergelijkbaar strafmaximum van vijf tot zeven jaar gevangenisstraf voor het basisdelict hanteren (Duitsland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Luxemburg, en Slowakije). Landen als Cyprus, Polen, Portugal, Roemenië en Spanje zitten hier net boven met een strafmaximum van acht jaren gevangenisstraf. De hoogste strafmaxima gelden in Bulgarije, Griekenland en Ierland (maximaal tien jaren gevangenisstraf) en het Verenigd Koninkrijk (ten hoogste veertien jaren gevangenisstraf).

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel sluit aan bij de geïntensiveerde en ketenbrede aanpak van mensensmokkel. Eén van de maatregelen is de inrichting van het multidisciplinair team migratie begin 2015. In dit team werken politie, KMar, OM, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) intensief samen om meer zicht te krijgen op migratiestromen en om mensensmokkelaars op te sporen en te vervolgen. Het kabinet heeft recent in aanvulling op de bestaande maatregelen nieuwe maatregelen genomen om de aanpak van mensensmokkel te intensiveren en effectiever te maken. Zo komt er een gemeenschappelijk team (GMST) van OM, de politie en KMar, dat zich zal bezighouden met grootschalige, internationale onderzoeken naar mensensmokkel. Ook wordt het al bestaande liaisonnetwerk van de politie en de KMar versterkt, zodat Nederland een betere informatiepositie krijgt over illegale informatiestromen naar de EU en Nederland.

Enerzijds vormt de geïntensiveerde aanpak een prikkel voor mensensmokkelaars om af te zien van hun activiteiten. Naar verwachting zal hierdoor de pakkans vergroot worden. Anderzijds leiden de maatregelen tot meer handhaving en een betere handhaafbaarheid. De nationale politie, de KMar en het OM hebben positief gereageerd op het wetsvoorstel. Zij zien de verhoging van de strafmaxima bij mensensmokkel als een ondersteuning van de intensivering van hun opsporingsactiviteiten. Sterk ondermijnende gedragingen, zoals mensensmokkel in de uitoefening van een beroep zullen worden bedreigd met een strafmaximum van acht jaren. Voorbereidingshandelingen in deze context zullen hierdoor eveneens strafbaar zijn (ingevolge artikel 46 Sr). Deze verruimde strafrechtelijke aansprakelijkheid vergroot het onderzoeksveld van de opsporingsdiensten en maakt strafrechtelijk optreden in een zeer vroeg stadium mogelijk. Naar verwachting worden, onder andere door de oprichting van het GMST, in de nabije toekomst vroegtijdig criminele netwerken, met een hogere mate van georganiseerdheid die verwevenheid met de bovenwereld zoeken, gedetecteerd en ontmanteld en worden meer plegers van mensensmokkel opgespoord. Een aangescherpt strafvorderingsbeleid met hogere strafmaxima maakt het mogelijk om daders van mensensmokkel op zodanige wijze te vervolgen en bestraffen, dat recht wordt gedaan aan de ernst van het feit.

Naast versterking van de handhaving bij mensensmokkel worden maatregelen genomen om migratiestromen aan de bron te beperken en het toezicht aan de grenzen van Nederland, de Europese Unie en van bron- en transitlanden te versterken. Dit gebeurt onder meer door de

[1] Annex bij paper van de European Union Agency for fundamental rights uit 2014 http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en_0.pdf

versterking van het liaison-netwerk en de intensivering van het mobiel toezicht in de binnengrenszone (Mobiel Toezicht Vreemdelingen). Daarnaast levert Nederland een belangrijke bijdrage aan de Frontex-operaties door grenswachters en materieel ter beschikking te stellen. Ook werkt Nederland nauw samen met andere lidstaten, in het kader van het Europol project EMPACT mensensmokkel (European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats illegal immigration). Dit project richt zich specifiek op de bestrijding van mensensmokkel van en naar het Schengengebied.

4. Financiële en capacitaire gevolgen

Door de geïntensiveerde ketenbrede aanpak van mensensmokkel zullen naar verwachting meer zaken onderzocht, vervolgd en voor de rechter gebracht worden. Door deze wetswijziging krijgt de rechter de mogelijkheid hogere gevangenisstraffen op te leggen. Dit zou kunnen leiden tot een hogere belasting van de rechterlijke macht alsmede een groter beslag op celcapaciteit. Anderzijds gaat van de verhoging van de strafmaxima een afschrikwekkende werking uit. En zijn de inspanningen erop gericht om illegale immigratie en mensensmokkel zoveel mogelijk aan de bron te bestrijden.

Wat resteert zijn de kosten van het hogere strafmaximum zelf. De omvang hiervan is lastig te bepalen gezien het feit dat het onduidelijk is hoeveel mensensmokkelaars tot een hogere gevangenisstraf zullen worden veroordeeld. De eventuele extra kosten zullen worden opgevangen in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

5. Inwerkingtreding

Gelet op het feit dat inwerkingtreding van deze wet geen uitstel kan lijden wordt, onder verwijzing naar artikel 12 van de Wet raadgevend referendum (Wrr), waarin is geregeld dat een spoedeisende wet in werking kan treden zonder rekening te houden met de achtwekentermijn in artikel 8, eerste lid, Wrr, voorzien in inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2016.

Voor feiten die begaan zijn voor inwerkingtreding van deze wet gelden ingevolge artikel 1, tweede lid, Sr de huidige strafmaxima.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur